

资源枯竭型 城市永续发展战略

Study on The Continual Development Strategy
of Resource-exhausted City Transformation

● 聂亚珍 杨成刚◎著

高校社科研究文库

资源枯竭型城市的产业转型是资源型城市转型的首要问题

产业创新是资源型城市发展的不竭动力

矿冶生态化利用是资源枯竭型城市永续发展的必要举措

体制机制创新是资源枯竭型城市永续发展的制度保证

光明日报出版社

资源枯竭型 城市永续发展战略

Study on The Continual Development Strategy
of Resource-exhausted City Transformation

● 聂亚珍 杨成刚◎著

高校社科研究文库

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

资源枯竭型城市永续发展战略 / 聂亚珍, 杨成刚著.

—北京: 光明日报出版社, 2014. 3

ISBN 978-7-5112-5990-5

I. ①资… II. ①聂…②杨… III. ①城市经济—可

持续发展战略—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 033877 号

资源枯竭型城市永续发展战略

著 者: 聂亚珍 杨成刚

责任编辑: 祝 菲

责任校对: 张明明

封面设计: 中联书林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区城市东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbcs@gmw.cn zhufei@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 230 千字

印 张: 15

版 次: 2014 年 3 月第 1 版

印 次: 2014 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-5990-5

定 价: 45.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

在 262 个资源型城市的发展中,背负历史旧债,兼具行政中心和资源型工业重镇等多项功能的城市不在少数,在新的经济发展中,或多或少都面临着经济转型与城市功能整合和城市空间重构的重大难题,从而在区域经济发展中发挥区域中心城市的重要功能,而不为传统产业所累。

根据《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》提出的“2007—2010 年,《全国资源型城市可持续发展规划(2013—2020 年)》设立针对资源枯竭城市的财力性转移支付,增强其基本公共服务保障能力,重点用于完善社会保障、教育卫生、环境保护、公共基础设施建设和专项贷款贴息等方面”要求,发展改革委、国土资源部、原国务院振兴东北办会同财政部以东北办前期完成的《我国资源型城市和资源枯竭城市界定研究》等课题为基础,提出了首批 12 家资源枯竭城市名单,已经国务院批准。到目前为止,国务院已经明确了包括潜江、钟祥、大冶、荆门、黄石、淮北、铜陵、七台河、抚顺、铜川、景德镇等在内第三批 69 个资源枯竭城市。中央财政将给予包括此 69 个资源枯竭城市财力性转移支付资金支持。如何用好国家的转移支付资金,促进包括黄石在内的资源枯竭型城市转型,是一个非常紧迫的课题。20 世纪 80 年代,美、德、法等国学者在资源型城市经济、产业、劳动力就业、环境整治等方面已经进行了研究,积累了许多可借鉴的经验。我国学者也从 20 世纪 90 年代开始对该领域进行了深入的探究,但很多问题没有破题。继续观察和总结资源型城市职能转型的模式,实现资源型城市的永续发展,是今后资源型城市研究的一个现实课题。

要实现资源枯竭型城市的永续发展,必须在当今世界经济社会发展的大趋势下,以低碳、环保为背景,合理界定城市发展目标,努力建设宜居城市,打造秀美城市,生态城市,为此,必须实现城市的经济转型、社会转型、文化转型,其中产业转型是城市功能转变和城市地位升级的重要步骤。资源枯竭型城市的产业转型是资源型城市转型的首要问题。产业创新是资源型城市发展的不竭动力,矿冶生态化利用是资源型城市转型的必要举措,体制机制创新是资源型城市转型的保证。

本书是基于国家确定 69 个资源枯竭型城市名单中有湖北省的 5 个城市——黄石市、大冶市、钟祥市、潜江市、荆门市而产生的构想。湖北省和黄石市高度重视这些城市的转型,并组建了领导班子。在黄石市市委领导的帮助下,我们学校获批了湖北省教育厅重点人文社科基地“资源枯竭城市转型与发展研究中心”,本人作为中心的负责人,以黄石市、大冶市为例子,积极参与了调研活动,在调研过程中,本人对资源枯竭型城市的永续发展有了自己的一些粗浅看法。

本书在写作过程中得到了黄石市和大冶市许多部门如市委宣传部、市社科联、市科协、市发改委等部门的大力支持,也得到了湖北师范学院的大力支持,得到了“长江中游矿冶文化与经济发展研究中心”的资金支持,在此本人一并表示感谢。

由于本人水平有限,书中有许多错误或疏漏之处,望读者见谅。

聂亚珍

2013 年 10 月 28 日

目 录

CONTENTS

引 言	1
第一章 资源枯竭型城市发展目标	4
第一节 和谐城市建设	5
第二节 生态城市建设	22
第三节 创新城市建设	44
第二章 资源枯竭型城市经济转型	52
第一节 永续发展是资源型城市经济转型的重中之重	52
第二节 国外资源型城市经济转型的战略借鉴	58
第三节 资源型城市经济转型的战略原则和要求	63
第四节 资源型城市经济转型中政府职能的转变	68
第五节 资源枯竭型城市工业遗产的开发	72
第三章 资源枯竭型城市文化转型	79
第一节 资源枯竭型城市文化转型的内涵	79
第二节 资源枯竭型城市文化转型的困境	81
第三节 资源枯竭型城市文化转型的定位	84
第四节 资源枯竭型城市文化转型的模式	85

第四章 资源枯竭型城市产业创新	90
第一节 资源枯竭型城市产业转型的障碍	90
第二节 资源枯竭型城市产业创新战略	98
第三节 资源枯竭型城市产业创新机制	101
第四节 资源枯竭型城市产业创新体系	104
第五节 资源枯竭型城市产业创新环境	108
 第五章 低碳经济引领资源枯竭型城市转型	 111
第一节 低碳经济促进“两型”社会建设	111
第二节 低碳经济引领资源枯竭型城市产业转型	116
第三节 低碳经济引导产业聚集	125
第四节 大力发展循环经济	131
 第六章 矿冶生态环境的发展与创新	 139
第一节 矿业城市转型规划	139
第二节 矿区生态文化的创新	147
第三节 矿产资源开发可持续发展	152
第四节 矿业生态利用的具体对策	169
 第七章 资源枯竭型城市转型与体制机制创新	 188
第一节 资源枯竭型城市转型体制机制创新的需求	188
第二节 资源枯竭型城市转型体制机制创新的基础	199
第三节 资源枯竭型城市转型体制机制创新的内容	205
第四节 资源枯竭型城市转型体制机制创新的政策支持	219
 参考文献	 228

引言

我国国务院确定的三批 69 个资源枯竭型城市试点转型的城市都确立了自己的转型与发展目标。黄石市和大冶市要求:在全国率先建立促进资源型城市可持续发展的长效机制,实现经济和城市功能的全面转型,通过“42453”的产业转型路径,发展大产业;依托“三国一带”开发建设,打造大园区;实现人口和建成区面积“双百万”,建设大城市,并制定了《黄石市资源型城市转型与可持续发展规划主要指标》。

近期目标。制定完善资源型城市转型和可持续发展行动计划,加大重点项目建设力度,培育接续替代产业,进一步优化产业结构和产业布局,着力解决下岗失业和再就业,有序推进棚户区改造,加强环境治理和生态保护,历史遗留问题和社会突出问题得到基本解决,经济社会可持续发展能力显著增强。全市经济增长速度保持 13.5% 左右,地方生产总值达 850 亿元以上,规模以上工业增加值达到 400 亿元,地方一般预算收入达到 40 亿元以上,第三产业增加值和高技术产业增加值占工业增加值的比重分别达到 41% 和 33%,每年新增城镇就业 3.5 万人,城市核心竞争力不断提升,经济发展和生态文明建设走在全省前列。

中期目标。全市资源枯竭带来的突出矛盾和问题得到较好解决,可持续发展的长效机制进一步健全,在全国率先建立衰退产业援助机制和资源开发补偿机制,“两型社会”建设的制度进一步完善,在发展接续替代产业、治理生态环境、改造棚户区等方面取得突破性进展,企业历史遗留问题基本解决,环境优美、适宜人居的区域性中心城市格局基本形成,居民生活水平进一步提

高,经济结构调整和发展方式转变取得明显成效,经济社会步入可持续发展轨道。全市经济增长速度保持14%以上,地方生产总值超过1300亿元,规模以上工业增加值达到600亿元,地方一般预算收入达到60亿元,固定资产投资年均增长20%以上,万元生产总值综合能耗比2010年下降20%,城乡居民收入年均增长10%,全面完成棚户区改造任务,城镇职工基本养老保险人数达到55万人,城市核心竞争力显著提升,为在全省率先实现全面建设小康社会目标打下坚实的基础。

远期目标。基本形成资源节约和环境友好的增长方式、产业结构和消费模式,覆盖城乡居民的社会保障体系和公共服务体系比较完善,生态环境转入良性循环,人均地区生产总值、高新技术产业增加值占GDP的比重、社会保障覆盖率、万元GDP综合能耗等主要指标保持或跨入全省先进行列,走在全省建设小康社会进程的前列。充分发挥市场机制的重要作用,建立促进资源型城市可持续发展的长效机制,深化投融资体制改革,完善现代企业制度和社会保障体系,加强区域合作,增强发展活力和后劲。

在资源枯竭型城市转型与发展过程中,必须坚持发展原则。第一,坚持科学发展。加快转变发展方式,提高发展质量,合理开发利用不可再生资源,加强环境整治和生态保护,加快建设“两型社会”,改善人居环境,使黄石成为经济社会发展与资源环境相协调的区域。第二,坚持率先发展。充分发挥区位、产业、文化、政策等优势,加快城市发展步伐,不断提高综合实力,带动周边地区发展,成为在全省率先实现小康社会目标和基本实现现代化的先行区域。第三,坚持创新发展。以科技进步为先导,以提高资源利用效率为基础,增强自主创新能力,加快推进“两型社会”建设综合配套改革,不断完善体制机制,全面提高对外开放水平,探索区域发展的新模式,成为引领鄂东参与中部崛起和国内外竞争的主体区域。第四,坚持和谐发展。以解决再就业为核心,发展劳动密集型产业,探索发展多种形式的新型集体经济,鼓励自主创业,千方百计扩大就业,健全就业服务体系,完善社会保障制度,扩大养老保险和医疗保险覆盖面,不断满足人民享受基本公共服务均等化的要求,建设人民安居乐业、社会安定有序的和谐区域。同时,要以民生为根本目标,首先,要抬高底线民生。优先解决好困难群体、困难地区的群众最关心、最直接、最现实的利益

问题和困难,走完“最后一公里”,使这一部分人群尽快摆脱生存困境,“触摸”到幸福,包括就业、住房、扶贫开发、安全生产、食药监、社会治安等方面;其次,保障基本民生。念好“衣食住行、业教保医”民生“八字经”,惠及几乎所有的人群,从而提升人民群众的幸福感和满意度。再次,推进幸福民生。推进幸福民生,是指更加关注不同群体幸福内涵的多层次性,不断提升人民群众的生活质量,保障人民群众的政治权益,改善法治环境。

第一章

资源枯竭型城市发展目标

资源型城市对资源型产业依赖,限制了城市的许多重要功能。许多企业在城市中割据一方,大量占据城市中心区宝贵的用地,使城市原本有机联系的功能区人为分散隔离,既造成居民生活不便,也使城市规划和基础建设一直滞后于城市整体的发展。通过产业发展与城市化过程可以看到,由于城市的不断扩大,城市核心区与边缘地区的逐渐分离,城市中心地区的产业已经高度成熟,生产流程已经标准化,产品生产成本的降低与渐进性创新成为企业获取竞争优势的关键。而边缘地区由于其土地、劳动力等要素成本较低,不仅有利于成熟产业的转移、生产成本降低与市场竞争力的提高,而且由于“腾笼换鸟”,也有利于提高“内城”新兴产业的产生。仅仅局限于市域范围,则空间较小,不利于产业梯度转移。而如果站在更大范围,如站在武汉城市圈的角度,其空间的纵深度与对产业的需求,都会对黄石市产业转型起到巨大的拉动作用。随着现代城市规模不断扩大,城市的类型也在持续分化,一些世界性城市和区域性中心城市逐步放弃资源性产业,更多地显示出自身的核心功能。如金融、教育、科技、服务、文化、旅游、集散、物流、经济等功能。因此,资源型城市如果要摆脱资源型产业的制约,找到城市发展的突破点,就要充分发挥其中心城市的聚散作用,提升城市综合功能,把它打造成为区域性中心城市,在经济、科技、文化、教育、物流等核心领域发挥城市功能。在发展中延伸多中心城市功能,把城市建设成为开放型、多功能、强辐射、高效益的现代区域多中心城市。

由于历史原因,资源型城市功能区始终处于混杂状态,分区不明显,造成企业、商业、居住、办公、交通等功能的相互制约。而且在城市的空间发展上,

长期将资源型城市作为孤立的的城市,而缺乏区域中心的等级体系考虑,使得资源型城市城镇体系一直围绕行政区界来进行,失去了许多发展机会。如黄石市工业配置大多在长江沿线,由于违背了自然规律,使得长期受工业污染之害。在城市规划时,没有长期的打算,功能区的发展缺乏引导和制约,建设项目见缝插针,导致旧疾反复,积重难返,功能区的相对封闭与壅滞,是导致资源型城市发展缓慢的根本原因。近年来,由于全国各大城市的飞速发展,使资源型城市决策层逐步意识到痼疾所在,也在大力解决存在的问题。但由于长期的惯性和路径依赖的影响,依靠传统的手段很难在短期内取得较大的效果。因而在城市规划和功能区调整中必须重视新科技和新方法的应用。^①

第一节 和谐城市建设

一、资源型城市转型中社会结构调整

社会结构是一个国家和地区占有一定社会资源和机会的社会成员的组成方式和关系格局,是社会学历来研究的核心问题。加强对社会结构发展变化的调查研究,深入认识和分析阶层结构、城乡结构、区域结构、人口结构、就业结构、社会组织结构等方面的发展变化和发展趋势,就可以从根本上深刻认识一个国家和地区发展的阶段性特征。长期以来,在经济建设为中心的大背景下,我们习惯运用经济理论和方法观察分析问题,用经济的政策和手段解决矛盾,这在一定阶段是必要的。但是,当经济发展到新的阶段,出现了经济报喜、社会报忧的现象时,我们就有必要运用社会理论和方法作为观察新阶段新形势的新视角,制定社会政策,改革社会体制,调整社会结构,加强社会建设和社会管理,以适应改革发展关键时期的客观要求。近年来,中央相继提出科学发展观,构建社会主义和谐社会,在继续坚持大力发展生产的同时,将社会建设摆在了更加突出的位置。这表明,我国已进入社会建设为重点的新阶段。调

① 白惠峰等. 资源型城市经济转型与中心城市功能整合分析[J]. 经济问题研究, 2013 年 4 期

整社会结构,形成与经济结构相协调的现代社会结构,既是经济持续健康发展的支撑,也是构建社会主义和谐社会的基础,是社会建设的核心。^①

(一)什么是和谐社会

“和谐社会”是社会结构合理的社会。社会的各个组成部分(人口、阶级、民族、职业、地区、家庭、生态)之间有一个比较匀称、均衡、稳定的关系。“和谐社会”是行为规范的社会。人们的行为在成文的(法令、条例、规章、纪律以及一部分道德)和不成文的(风俗习惯以及一部分道德)规范下进行,社会井然有序。“和谐社会”是社会运筹得当的社会。在调节社会不同群体的利益时,用尽可能低的社会成本,最大限度地发挥社会资源的作用。“和谐社会”是社会资源兼容共生的社会。民族、宗教、党派、阶层等重要的社会资源能共存、共生于一个社会之中,各类社会资源互相促进而又互相制衡,人民群众能通过法定程序表达自己的利益诉求和维护自身的合法权益,从而保证社会的安定有序。具体来说,和谐社会有三个鲜明特征:其一,发展的协调性。即经济和社会发展的协调、城乡发展的协调、区域发展的协调、人与自然发展的协调,在资源和环境承载能力之下,追求经济、社会和资源、环境的协调发展。其二,利益的均衡性。就是要在二十多年的社会变革中出现的新的社会阶层和多元化的利益主体之间形成利益均衡,特别是在强势群体和弱势群体之间应形成一种比较稳定的均衡关系,即形成一种社会的公平和正义。其三,法制的完备性。即民主与法治相结合,整个社会的运转服从于法制的权威。

(二)什么是和谐城市

根据胡锦涛总书记提出的构建和谐社会的基本特征、重要原则和具体要求,结合统筹经济社会发展与可持续发展指标体系和黄石的实际,按照公平、和谐和可操作性原则,构建和谐城市应涉及社会结构、社会环境和社会关系3个方面的指标。一是社会结构指标:人均GDP(美元)、人口城镇化率、农民人均纯收入与城镇居民人均可支配收入比率、非农产业就业人员比重、中等收入水平以上人口比重;二是社会环境指标:失业率、城乡居民最低生活保障覆盖率、城镇居民医疗保险覆盖率、城镇居民养老保险覆盖率、农村基本医疗保险

^① 武非平.太原城市转型中的社会结构调整[J].前进,2012年5期

覆盖率等指标合成社会保障率、基尼系数、万人刑事案件发生率(刑事案件破案率、青少年犯罪率)、万人群体性事件发生率、城乡人均教育投入水平比率、社会纠纷调解成功率、安全生产事故损失额占 GDP 比重;三是社会关系指标:区域人类发展指数、区域资源环境安全系数。

根据这些指标,和谐黄石一是指和谐的政治体制变迁。即行政区划调整能平稳过渡、政府机关行政编制能控制在全国同类城市的低水平、政府的服务意识强、群众参政议政的渠道通畅、社会各界和人民群众民主监督到位。二是指和谐的经济运行。即国有企业转制和民营企业转轨能平稳地向市场经济过渡,产业结构调整政策能得到良好的贯彻和落实:粮食生产能力得到保证、工业兴市战略得到实施、传统产业得到改造、高新技术产业成为支撑、现代服务业得到提升,环境竞争力突出。三是指和谐的社会结构。即有稳定的社会政治环境、优质的社会治安环境、良好的民主法制环境、健康的经济运行环境和有序的生产生活环境,有较高的市民满意度,有完善的公共危机突发事件应急机制,与群众利益密切相关的问题能得到有效解决、人民内部矛盾得到化解、恶性群体上访事件、重大交通安全事故得以杜绝。四是指和谐的地域文化。即黄石文化底蕴“青铜文化”、“矿冶之乡”能得以传承和提升,创业精神得以激活。五是指和谐的市民生活。即黄石人过着一种精致的休闲生活:生活富庶,娱乐高雅,含蓄内敛,富于爱心,伸张正义。

(三)构建和谐黄石意义深远

构建和谐社会既是对马克思消除社会对抗理想的回应,也是对过去社会主义挫折失误的深刻总结。构建和谐社会就是通过增强对立面的积极作用来发展自己,形成相辅相成的态势,这是我党三代领导集体一直致力争取的。进行小康社会建设是构建和谐社会的开始,“三农”问题、失业问题、收入分配差距问题等,无不考验着执政党。黄石是我国的资源型城市,资源的开发却严重依赖于国家资本;黄石是武汉的卫星城市,却没有发挥出卫星城市的聚散作用;黄石是鄂东南的名城,却没有在鄂东南地区发挥出辐射作用;黄石是重工业城市,面对服装新城的崛起措手不及;黄石城区的发展极大地受制于郊区的开拓;黄石区域之间的发展不协调制约了黄石的整体崛起;黄石城乡之间的发展不同步,工农收入差距大;城区的弱势群体比例不小,贫困阶层和弱势群体

问题突出,就业压力大;工业布局的失衡,自然生态极不和谐,城市转型问题紧迫,构建和谐社会的任务非常艰巨。

二、资源型城市转型中社会结构调整面临的问题

改革开放以来,特别是近几年来,黄石经济社会事业得到了很快发展,综合经济实力上了一个又一个台阶。全市社会生产总值、地方一般预算收入在全省排名上升。各项改革稳步推进,结构调整已显成效。社会事业全面发展,城镇居民生活总体上达到小康水平,农村居民基本消除了绝对贫困。城市居民生活环境质量大大提高,群众文化生活日益丰富,农村供电、交通、饮水等生活条件明显改善,多层次的社会保险、社会救助体系基本形成。和谐社会的图景初步显现出来。但是从国际经验看,人均 GDP 从 1000 美元到 3000 美元阶段,是社会经济激烈变动时期。这个时期各种关系如果处理得当,经济就会顺利发展;否则就会出现社会动荡、资源浪费、生态失衡、经济徘徊。黄石改革已进入攻坚阶段,各方面关系还没有理顺,社会矛盾日益复杂。怎样才算是一个和谐黄石,如何构建和谐黄石,要弄清这个问题必须清楚什么叫不和谐,即制约黄石和谐社会目标实现的问题和矛盾是什么。作为资源型城市,黄石市资源已近枯竭,经济增长缓慢、下岗失业人员增多、生态环境进一步恶化等结构性矛盾和经济社会困难日益突出,其发展面临前所未有的挑战。

(一)经济社会发展协调过程中的矛盾和问题

1. 经济结构不合理。黄石市第一产业基础薄弱,第二产业结构不优,第三产业总量不足,传统产业不强,高新技术产业滞后,结构性矛盾突出。全市仅铜铁的开采和冶炼、非金属矿开采、水泥制品、建材制品这三种传统产业的产值就占全市规模以上企业的 59%。近几年,黄石市轻重工业比重分别为 13.2%、86.8%,其比例逐步由 3:7 滑向 2:8,形成了大工业、小农业,大采矿工业、小轻工业,大二产业、小三产业的畸形经济结构,造成所有制结构不合理、产业结构单一、产品结构趋同、产业递进缓慢的局面。结果社会资本启动能力弱、非公有制经济比重较低。

2. 经济发展与资源、环境不协调。黄石是资源型矿业城市,经过 50 年的开采,黄石地区以煤炭、铁铜为主体的矿产资源面临萎缩、枯竭,现有矿山开采

难度大、品位下降,开采成本上升。铁矿石已由最高年产 700 万吨减少到 400 万吨,煤炭只有最高年份的 30%。矿山生态环境和地质环境恶化,矿山“污染物”排放量、塌陷影响面积、水均衡破坏面积、地下水污染面积、矿渣堆和尾矿库占地面积、地面沉降都在增加,地质灾害不断加重,严重影响地面建筑的安全,农田受毁、交通受阻。特别是占全市矿山总数 97% 的小型矿山在矿产品开发中重经济效益、轻生态环境保护,污染物利用状况差,地质灾害更频繁。自 20 世纪 80 年代以来,黄石市因矿产资源过度开采引发的地质灾害多达 302 处,直接经济损失 10 亿多元,死亡 116 人。全市现有地质灾害隐患点 295 个,工矿废弃地 84550 亩,受威胁人口 6 万多人,潜在经济损失 13 亿元。不仅如此,而且造成周围河流水系污染,导致人类生产和生活环境的恶化。

3. 生态失衡与资源滥用严重。随着工业化、城镇化加快,黄石的资源消耗和环境污染也步入高峰期,生态环境和资源保护仍滞后于经济的发展。一是水资源环境质量日益恶化。近几年,由于工业废水排放基数较大,治理投入有限,再加上新的生活污染未能得到有效的控制,致使水污染呈日益加重的局面。磁湖、青山湖水质劣于五类水质标准,大部分已丧失水体功能。二是生态环境形势不容乐观。由于小矿山多,其资源开发利用不当,使生态破坏日趋严重。由于矿渣积压,黄石的植被和湖泊面积减少,洪水的调节能力降低,水土流失面积大,挤压了人们的生存空间,削弱了人与自然和谐相处的生态功能。三是“高投入、高消耗、高排放、低效率”的粗放型经济增长方式尚未实现根本性转变。黄石工业结构过于偏重,特别是偏重资源,对资金的需求量大,初级产品比重大。近几年,仅原矿、钢材、铜、水泥等原材料初级产品的销售收入占全市规模以上工业的 54.5%,达到 90 年代以后水平的产品品种仅占 15%,包括企业技改在内的黄石高新技术产业产值只占 22%。企业技术装备落后。在全市规模以上工业企业中,仅采掘业企业依托资源加工的制造业企业就有 118 家,占 43%。全市建厂 30 年以上的企业就有 32 家,这些企业普遍存在技术老化、设备落后问题,属于一般和落后技术准备的达 70%,固定资产净值率不足 60%。除电力外,绝大部分能源依靠从省外调入。而单位工业产值能耗为世界平均水平的 2.3 倍,产品单位能耗比国外先进水平高出 40%。

(二)增进人民切身利益过程中的矛盾和问题

1. 收入差距扩大。在资源型城市中,以资源开发为主的单一产业结构特别突出。随着资源不同程度的萎缩、枯竭以及主导产业的衰退,给黄石市经济社会发展带来一系列问题,如经济发展缓慢、自我发展和转型能力不足、下岗人员数量大、就业岗位不足、大量城市居民生活困难、社会保障压力大等。这些问题直接影响到人民群众的生活,也影响到社会的稳定。近几年黄石城乡居民的收入差距相当大。2010 年城镇人均收入是农民人均收入的 2.78 倍,超过了改革开放初期的水平,农民收入水平大体上比城市居民落后 10 年。行业之间的收入分配也不够合理,2010 年居于垄断地位的电力、金融等部门的在岗职工和居于竞争的零售业的平均工资之比为 2.1:1。从收入的社会结构看,2010 年低于平均收入水平的城市居民和农民均在 60% 左右,社会结构类似金字塔形,缺乏稳定性。

2. 就业压力剧增。就业结构与产业结构同步变化是市场经济发展规律性的表现。一般来说,随着生产力水平的不断提高,农业在 GDP 中的比重逐步下降,第二、三产业的比重不断上升。与此同时,在农业中就业的劳动力也不断向第二、三产业转移。虽然资源型城市的就业结构也有这种趋势,但农业劳动力向第二、三产业转移还存在着诸如户籍、城乡二元结构等制度性的障碍,转移还不顺畅。表现为在同一个企业或部门,有城镇户籍的职工和农民工之间存在着“同工不同酬,同工不同时,同工不同权”的状况,这是引发诸多社会矛盾的重要根源。^① 目前黄石市仅登记失业人员近 3 万人,2010 年底接近 4.4% 的控制线。每年大中专毕业生 1.2 万人,农村富余劳动力向城镇转移 3 万人。由于国有企业比例大,企业沉淀富余人员多,正在进行的新一轮国有大中型企业改革涉及职工 12 万人,预计将有 2.5 万职工需要分流安置。黄石是鄂东南唯一的老城市,对周边县市的农民吸引力大。2010 年黄石市周边县市进城的农民工约 6 万人,进城的农民工对城镇就业岗位产生了巨大冲击。2009 年开始,受宏观政策影响,黄石市冶金、建材、水泥等行业产品开始积压,效益滑坡,许多机组停产,还在向社会分流富余人员。

^① 武非平. 太原城市转型中的社会结构调整[J]. 前进,2012 年 5 期